

فلسطين وعضوية الأمم المتحدة وتحديات التمثيل

جاي س. جودوبين-جبل،
بروفيسور في القانون الدولي
كلية أول سولز، جامعة أكسفورد

4 أيلول 2011

تمهيد

في آب 2011 وضعت رأيا قانونيا يجيب على بعض الأسئلة القانونية التي قدمت لي حول مسألة "التمثيل الشعبي"، مع الأخذ بعين الاعتبار بأن هذه الأسئلة قد ترد تحديدا في سياق الجهد المبذول نحو ادخال دولة فلسطين لعضوية الأمم المتحدة. وقد أثار هذا الرأي الكثير من التعليقات بما في ذلك من أولئك الذين اعترفوا بعدم قراحته، إلا أن النتيجة الإجمالية كانت ظهور نقاش محفز حول الصلة بين إقامة الدولة وعضوية الأمم المتحدة وتمثيل الشعب الفلسطيني. وكوني لست قادرا على التعامل بشكل فردي مع العديد من الأسئلة والطلبات لإلقاء المزيد من التعليقات، فإن الفقرات التالية تمثل محاولتي الشخصية لوضع بعض من هذه القضايا في نطاق أوسع لا وهو سياق المسائلة الديمقراطية.

أحدى القضايا المركزية هي ما إذا كان "التمثيل الديمقراطي" للدول ينطوي على أي مسائل تخص القانون الدولي. وهنا نكون قد اقتربنا من عتبة التقدم المعياري في المجال القانوني، فقضية فلسطين تمثل أبعادا فريدة من نوعها وطريقة التعامل مع هذه الأبعاد قد ترسم بدورها في كيفية تطور القانون عموما في السنوات المقبلة.

برأيي أن الاعتراف الدولي القائم منذ أمد بعيد بحقوق جميع الفلسطينيين يعدل الموقف القانوني التقليدي الذي يعتمد في سياقات أخرى على وضع فاصل بين ممثلي الدولة المقبولين دوليا وأولئك الذين يدعون الحديث والتصريف باسمهم – أي الشعب. هذا الأمر له عواقب ولكن ليس على مسألة قبول دولة فلسطين (لأن الدول يمكنها فعليا تغيير القواعد إذا أرادت ذلك) بقدر ما قد يؤثر على الأشكال التي يمكن من خلالها حماية حقوق الفلسطينيين بشكل أكبر وأفضل من خلال الاعتراف بالدولة في المنظمات الدولية.

وبعد فترة طويلة من الاعتراف بحق جميع الفلسطينيين في تقرير مصيرهم، فإنه من الجلي أن لدى المجتمع الدولي اهتمام قانوني وسياسي في من سيتمثل بفعالية في الأمم المتحدة. لكن هذا لا يعني أن المجتمع الدولي يملك الحق في فرض أي نظام حكومي أو تمثيلي معين على دولة فلسطين في سياق تحركها لنيل عضوية الأمم المتحدة، بل إن المجتمع الدولي لديه اهتمام مبرر في البحث عن أدلة حول العلاقة بين التمثيل وممارسة إرادة الشعب.

ولتجنب الشكوك، فإن هذا التفسير لتاريخ طويل وحافل بأي شكل من الأشكال معايير عضوية الأمم المتحدة وإنما هو محاولة لتوضيح أحدى الأهتمامات القانونية غير المكتملة إلى حد ما (ومثل هذه المسائل تعد مألوفة في النظام القانوني الدولي) حيث لا يوجد سوى الأسس وبعض من هيكليات الحقوق في الوقت الراهن.

علاوة على ذلك، وفي رأيي، فإن هذا الاهتمام من قبل المجتمع الدولي يتراافق مع مسؤوليات المساعدة في بناء القدرات الوطنية سعيا لتحقيق الحكم الرشيد والديمقراطية (ارجع إلى قرارات الجمعية العامة 64/12 في 9 تشرين الثاني 2009 و 64/155 في 18 أيلول 2009 من بين مستندات أخرى) وهذه ليست مجرد مسألة السماح بسماع الأصوات وإنما ترجمة هذه الأصوات إلى التمثيل والعمل السياسي.

تقرير المصير والأمم المتحدة

على الرغم من أن ميثاق الأمم المتحدة يبدأ بكلمات مدوية رنانة: "نحن شعوب الأمم المتحدة..." إلا أنه ما زال، بطبيعة الحال، الأساس الدستوري لمنظمة دولية للدول، وهذه الدول هي الممثلة بشكل مباشر وليس الشعب أو الشعوب التي تقف خلف هذه الدول. هذا أمر غير استثنائي، يعكس الموقف التقليدي في القانون الدولي الذي تكون فيه الدول الأطراف الرئيسية.

من يمثل الدولة – في مجتمع تحكمه مبادئ السيادة وعدم التدخل – كان ينظر إليه ومنذ زمن بعيد على أنه بعيد عن متناول القانون الدولي وكانت مسائل "الحكومة الفعلية" والاستقلال عن الآخرين هي الأمور الهمة إلى جانب القبول أو الاعتراف من حكومات دول أخرى.

ويحدد الميثاق مبدأ تقرير المصير في صميم مقاصد الأمم المتحدة ولكن لم يرد أي نص حول كيفية ترجمة ذلك إلى واقع عملي. وبالتالي فإن صفة "الدولة" لا تزال المؤهل الضروري لتأهيل عضوية معظم المنظمات الدولية. وفي إطار الأمم المتحدة إن العملية السياسية للقبول والدخول كدولة تتم بقرار من الجمعية العامة وبتوصية من مجلس الأمن (المادة 4 من ميثاق الأمم المتحدة).

وهناك تعقيد إضافي على مستوى الصورة العامة ينبع من قانون و ملرسة الأعتراف. من الناحية المثالية، قد يكون هذا مجرد مسألة إعلان للحقائق: الدولة موجودة. إلا أن المسألة أعقد تاريخياً، حيث أن دولاً أدرجت في كثير من الأحيان عنصراً تحفظياً في ممارستها، مما يعكس رغبتها أو عدم رغبتها في الدخول في علاقات دبلوماسية طبيعية مع الدولة الجديدة على الساحة أو مع حكومة جديدة أنشأت سلطة فعلية على جميع أو جزء من أراضي دولة قائمة فعلياً.

ضمن هذا الخليط من القانون والواقع والسياسة، يعود على عضوية الأمم المتحدة الكثير ولكن ليس بمقدورها الإجابة عن كل التساؤلات. فخلال فترات الانقسام السياسي الحاد كالحرب الباردة، حرم دول من عضويتها في الأمم المتحدة سواء كانت قد استوفت أو لم تستوفي الشروط الرسمية من المادة 4 من ميثاق الأمم المتحدة، في حين أنه وفي أوقات كانت أقل توترًا تم قبول كيانات لم تستوفي حتى معايير الدولة.

وبالتالي فإن هناك صلة غير مستقرة، تديرها السياسة، بين إقامة الدولة والأهلية لنيل عضوية الأمم المتحدة وتقرير المصير، لا سيما عند مسألة التمثيل على المستوى الدولي.

بالنسبة لشعب فلسطين، فإن هذه القضايا تجتمع معاً، وبشكل مؤثر، في ما يخص اللاجئين منذ عام 1948 وأبنائهم الذين يشكلون أكثر من نصف شعب فلسطين. وقد شددت الجمعية العامة العمومية مراراً وتكراراً على أن "الشعب الفلسطيني هو الطرف الرئيسي في القضية الفلسطينية ...". على سبيل المثال في قرار 3210 (XXIX) في 14 تشرين الأول 1974 وقرار 3236 (XXIX) في 22 تشرين الثاني 1974 وقرار 3375 (XXX) في 10 تشرين الثاني 1975، كما لم تضع تمييزاً في أي مناسبة على أساس مكان الإقامة. وبالتالي فإن الشعب الفلسطيني وكل الذي يملك الحق في العودة والحق في تقرير المصير.

تاريخياً، كانت هذه من بين العناصر المكونة الهامة في الحركة من أجل التحرر. ونظراً للعقبات التي يواجهها الشعب - و منها النفي والأرض المقسمة - فإنه ليس من المستغرب بأن البرنامج لتحقيق حكومة ديموقراطية، ممثلاً، ومسئولة ضمن دولة في المستقبل ممثلاً لصالح جميع الفلسطينيين همشت نتيجة لظهور مخاوف أخرى طارئة جداً، أو تركت معلقة لوقت لاحق، لمعالج في فترة خالية يسودها حالة تحول هادئ وتأمل.

وهذا ليس بأمر استثنائي أيضاً. ففي الممارسة العملية، تنشأ الدول ويتم قولها في كثير من الأحيان خلال أوقات الصراع المستمر أو في الفترة التي تسودها الفوضى عقب بناء الدولة. في مثل هذه الأوقات، لا يمكن غالباً تقديم أكثر من وعد بعيدة لعقد انتخابات، خاصة في حالة الشعوب التي ت'Brien بأن أفضل سبيل لإنجاح نضالها للتحرر الوطني هو الاعتراف الدولي بدولتها. لكن الاختلاف في الحالة الفلسطينية هو التشديد على حق العودة وتقرير المصير.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الأمور تتحرك و القانون الدولي يتحرك أيضاً، فعلى مدى السنوات 15-20 الماضية بدأ كل من الدول والمنظمات الدولية مراجعة الافتراضات حول السيادة وإلى التساؤل عما إذا كان الحق في تمثيل دولة ما على الصعيد الدولي ربما ينبغي أن يكون منوطاً بوجود صلة واضحة مع التعبير عن إرادة الشعب.

حتى في مؤتمر سان فرانسيسكو في عام 1945، تحدث بعض المندوبين حول تقرير المصير على أنه يعكس بالضرورة التعبير الحر وال حقيقي عن إرادة الشعب، وهذا الموضوع تم التطرق إليه مع أن أي حديث في ذلك الوقت حول "حق" الحكم الديمocrطي أو الممثل كان سابقاً لأوانه. لكن الفكرة نفسها ما زالت موجودة. المادة 21 (3) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي اعتمد بعد ثلاث سنوات من عقد المؤتمر، يعلن أن "إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكومة...". وقبل ثلاثين عاماً مضت، أشار المحامي الدولي المعروف انطونيو كاسيني إلى أن ممارسة حق تقرير المصير ينطوي على حرية الشعب في اختيار نموذجه في الحكم الداخلي والخارجي وهذا بدوره يتطلب الفرصة، ومن بين أمور أخرى، حماية فعالة لحريات متعلقة كحرية التجمع و حرية التعبير.

في ثمانينيات القرن الماضي كان لا يزال هناك شك فيما إذا كان القانون الدولي، بالمعنى الإيجابي للمعياري، لديه أي شيء ليقوله عن حكومة ممثلة، ناهيك عن ديمقراطية، و حتى في يومنا هذا لا تزال مرأبة الانتخابات والأنشطة الانتخابية للأمم المتحدة قضايا حساسة.

مع ذلك أعطى الأمين العام للأمم المتحدة بطرس غالى زخماً قوياً للجدال حول الديمocrطية باعتباره عنصراً أساسياً لوضع ثلاثة "أوراق موقف" في تسعينيات القرن الماضي وهي بعنوانين: "أجندة السلام" (1992)، "أجندة للتنمية" (1994) و "أجندة المقرطة" (1996). كذلك قامت الجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان واللجنة المعنية بحقوق الإنسان بالتركيز على ضرورة الديمocrطية. وضمن التطورات ذات الصلة، فكرة أن التدخل هو مقبول لدعم الحكومات المنتخبة ديمocrاطياً لاقت استحساناً في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، في حين أن الأمم المتحدة نفسها استمرت في تقديم المساعدة الانتخابية للديمocrطيات الجديدة والمستعدة.

و في عام 2003 قال الأمين العام للأمم المتحدة كوفي أنان وبصيرة: "... كما أن ثمن الاقصاء غالباً ما يكون العنف فإن فائدة الإدماج السياسي هو احتمال أفضل بكثير للاستقرار".

من جانبها أكدت لجنة حقوق الإنسان على الصلة بين الانتخابات والديمقراطية التمثيلية، مشيرًا إلى أن ذلك موجود ضمنيا في المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 بأن الممثلين الذين يمارسون السلطة الحكومية هم مساعلون ومسؤولون عن ممارسة تلك السلطة من خلال العملية الانتخابية.

ومع هذا فإن الخطوة لتعزيز الوجود الفلسطيني في الأمم المتحدة عن طريق "إقامة الدولة" تحمل خطر التشتيت - حيث الدولة تمثل الشعب في إطار الأمم المتحدة ومنظمة التحرير الفلسطينية تمثل الشعب خارج الأمم المتحدة. ومثل هذا التقسيم للتمثيل يتعارض مع الوضع القائم ومع نية المجتمع الدولي الأصلية عند الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية. ويكمّن التحدي في الحفاظ على الوحدة في هذه الظروف الفريدة. هل يمكن تحقيق ذلك من خلال تنصيب منظمة التحرير الفلسطينية كمثل للدولة في الأمم المتحدة؟ قد يمكن تحقيق ذلك، إذا تم تحديد الشكل المناسب للكلمات. إلا أن المرجعية الأساسية تبقى إرادة الشعب وأي تغيير ضموني في الترتيبات المؤسسية الحالية للتمثيل يتطلب الموافقة عليه من خلال التعبير عن الإرادة الشعبية، ثم يليه ما يعادل الاعتراف الدولي الحالي، على سبيل المثال من قبل الجمعية العمومية والجامعة العربية.

الانتخابات وإرادة الشعب

في السنوات الأخيرة، سعت العديد من المنظمات الدولية والإقليمية وغير الحكومية على تحديد معنى مطالبة الدول باتباع سبيل الانتخابات الحرة والنزيفة، كمسألة في القانون الدولي. على الرغم من أن المفاهيم المختلفة لا تزال قائمة، إلا أنه من المقبول على نحو متزايد ضرورة ارتباط المشاركة الشعبية بالحقوق - الحق في أن ينال الشخص اعترافاً في القانون، وبالتالي تسجيله وتمكينه من التصويت؛ الحق في الاقتراع العام؛ الحق في التجمع لأغراض سياسية؛ الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، وحرية التعبير، والاقتراع السري، وفرز شفاف للأصوات بطريقة يمكن التحقق منها، من بين حقوق أخرى.

في حالة فلسطين، هل هناك أي سبب لانتظار تحقيق أي من هذا؟ التحدي الذي يواجهه الشعب الفلسطيني اليوم وأولئك الذين يتحدثون بالنيابة عنهم ربما كان فريداً من نوعه من منظور "بناء الدولة" والتطور الديمقراطي. والتحدي هو التحرك بوعي واتفاق من التمثيل المؤسسي المقبول دولياً إلى نموذج الدولة التقليدية ولكن دون فقدان الشرعية التي تأتي من صوت الشعب - وبالتالي التحرك إلى نموذج يستمر من خلاله تمثيل جميع الفلسطينيين، وينظر إليهم على أنهن ممثلين من خلاله، في وعي الأمم المتحدة.

من الواضح أن الوضع في الضفة الغربية وغزة والشتات يختلف عن كثير مما حصل من قبل. هل يمكن تصميم آليات وتطبيقها على أرض الواقع بطريقة تكفل أوسع مشاركة ممكنة وبأعلى مقدار من الحرية من قبل الشعب الفلسطيني في تحديد نظام الحكم الخاص بهم في المستقبل وطبيعة وتكوين تمثيلهم على المستوى الدولي على المدى الآني والقصير؟

لقد كانت الانتخابات والإصلاح الديمقراطي على جدول أعمال منظمة التحرير الفلسطينية ومنذ زمن بعيد. أليس هذا هو الوقت - أفضل الأوقات - لاتخاذ هذه الخطوة التي لم يسبق لها مثيل تقريرًا في حالة شعب على عتبة عضوية الأمم المتحدة، ألا وهي السعي وراء إرادة الشعب والانصياع لها؟

لماذا لا يتم تسجيل الناس على سبيل المثال؟ التصويت من قبل اللاجئين والمقلعين ليس بشيء جديد، فكل من مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين (UNHCR) والاتحاد البرلماني الدولي (IPU) فضلاً عن الدول المضيفة ساهمت في الماضي في عمليات التسجيل والاقتراع وفرز الأصوات. وكما ذكر أعلاه، فإن المجتمع الدولي والأمم المتحدة لديهما مسؤوليات هنا وكذلك خبرة كبيرة في بناء القدرات وتعزيزها.

أهمية الديمقراطية

كما جاء في الإعلان العالمي حول الديمقراطية للاتحاد البرلماني الدولي لعام 1997، فإن الديمقراطية تفترض مسبقاً وجود "شراكة حقيقة بين الرجل والمرأة"، "تنافس سياسي حر" و"مشاركة مفتوحة وحرة وغير تمييزية من قبل الشعب تمارس وفقاً لسيادة القانون نصاً وروحاً". وبكلمات ديفيد بيتهام، فإن "ممثل" تعني "انعكاس أهم خصائص الناخبين، في مسألة التوزيع الجغرافي والرأي السياسي والتركيبة الاجتماعية"، في حين أن المساواة السياسية تعني أن "كل شخص يحصل صوت واحد".

وفي الوقت الذي تلاقي فيه إقامة الدولة الفلسطينية زخماً، و هو أمر مفهوم نظراً لتعنت بعض الأطراف والعقبات التي توضع ماراً في طريق التقدم، لا يزال هناك سؤالاً مهم رئيسي يطرح نفسه: من سيمثل شعب الدولة والشعب في الدولة؟ ما هي القيمة الديمقراطية لتصريحات التوبيخ التاريخية؟ أو اعلانات السلطة القائمة؟ أو مفهوم "الوضع القائم"؟ لقد تطورت تطلعات الشعوب من الحكومات، وفي رأيي الديمقراطية تتطلب وجود مؤسسات تمثيلية وأليات للسماح بأداء وظائفها وتغييرها. في الظروف الملائمة يمكن تحقيق هذه الأمور بشكل مشترك وبجهد تعاوني ولكن لا يمكن أن تؤخذ المشاركة الفردية أو الإجماع الفردي على أنه أمر مفروغ منه و مسلم به، و هذا ينطبق أيضاً على المسؤلية أمام الشعب.

ان القانون الدولي ما زال لا يتطلب وجود حكومة تمثيلية ديمقراطية كشرط لإقامة الدولة أو حتى كشرط لنيل عضوية الأمم المتحدة (المنظمات الإقليمية مسألة أخرى). الا أن طابع الحكومة والتمثيل هي مسألة أصبحت، وبشكل متزايد، هما وسؤالاً دولياً، في حين أن الشعب، وعلى نحو متزايد أيضاً يجسد مطالبه وحقه في حكومة مسؤولة ليس فقط في المبادئ والمفاهيم المحلية وإنما أيضاً في القواعد والمعايير المعتمدة دولياً.

مصادر مختارة

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948: قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217 (III) أ، 10 أيلول 1948 .

العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966: قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200أ (XXI)، 16 أيلول 1966
بيتهام، ديفيد، الديمقراطية وحقوق الإنسان، اوكسفورد: بلاكويل للنشر، 1999

كاسيسي، انطونيو، "حق تقرير المصير للشعوب"، في طبعة هانكين، ل. التشريع الدولي للحقوق المدنية والسياسية، نيويورك: مطبعه جامعة كولومبيا، 1981، 92

كاسيسي، انطونيو، "تقرير المصير السياسي – المفاهيم القديمة والتطورات الجديدة"، في طبعة كاسيسي، أ، قانون الأمم المتحدة/حقوق الأساسية، دور دريخت: مارتينوس نيجهوف للنشر، 1979، 137

جودوبين-جيبل، جاي س. انتخابات حرة ونزيهة، النسخة الثانية مراجعة وموسعة، جنيف: الاتحاد البرلماني الدولي، 2006
<<http://www.ipu.org/english/books.htm#free06>>

لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 25 "الحق في المشاركة في الشؤون العامة وحقوق التصويت والحق في المساواة في الحصول على الخدمة العامة"، 12 حزيران 1996، تم جمعها في "مجموعة التعليقات العامة والتوصيات العامة المعتمدة من هيئات معاهدة حقوق الإنسان": وثيقة الأمم المتحدة/لجنة حقوق الإنسان/عام. نسخه 9، 27 أيار 2008

الاتحاد البرلماني الدولي، الإعلان العالمي حول الديمقراطية، المعتمدة بدون تصويت من قبل مجلس الاتحاد البرلماني الدولي في دورته 161، القاهرة، 16 أيلول 1997: <<http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>>

الأمم المتحدة "تعزيز دور الأمم المتحدة في زيادة فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة وتعزيز نشر الديمقراطية"، تقرير الأمين العام: وثيقة الأمم المتحدة، 212/58، 4 آب 2003

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 12/64، " دعم منظومة الأمم المتحدة لجهود الحكومات في تعزيز ديمقراطيات جديدة أو مستعادة وتوطدها" 9 تشرين الثاني 2009

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 155/64: تعزيز دور الأمم المتحدة في دعم اجراء انتخابات دورية ونزيهة وتعزيز نشر الديمقراطية" 18 أيلول 2009

Palestine, UN Membership, and the Challenges of Representation

Guy S. Goodwin-Gill
Senior Research Fellow
All Souls College, Oxford
4 September 2011

Background

In August 2011, I drafted an Opinion on certain legal questions put to me regarding the issue of ‘popular representation’, so far as they might arise in the context of the push for the State of Palestine to be admitted to membership of the United Nations. The Opinion provoked considerable comment, including by those who admitted to not having read it, but the overall result appears to have been a stimulating debate about the linkages between statehood, UN membership and representation of the people of Palestine. As I am not able to deal individually with the numerous questions and requests for further comment, the following paragraphs are my personal attempt to put some of the issues into the wider context of democratic accountability.

A central issue is whether the ‘democratic representation’ of States involves any questions of international law. Here, we are very much on the threshold of normative progress, and the question of Palestine presents certain unique dimensions; how they are dealt with may in turn contribute to how the law in general develops in the years ahead.

In my view, the long-standing international recognition given to the rights of all Palestinians qualifies the traditionalist position which otherwise draws a veil between the internationally accepted representatives of the State and those, the people, for whom they claim to speak and to act. This qualification has implications, not so much for the acceptance of the State of Palestine as such (for States in their practice can modify the rules if they want), as for the forms by which the rights of Palestinians are to be further and better protected through statehood in international organizations.

Having long since recognized the right to self-determination of *all* Palestinians, the international community evidently has a legal and political interest in who effectively represents them in the UN. This does not mean that it has a right to impose any particular system of government or representation on the State of Palestine as it moves towards UN membership. Rather, it has a valid interest in looking for evidence of connection between representation and an exercise of the popular will.

For the avoidance of doubt, this interpretation of a long and rich history does not in any way qualify the criteria for UN membership. It is more an attempt to outline one of those somewhat inchoate legal interests, not uncommon in the international legal system, where only the foundations and some of the structure of rights are presently in place.

Moreover, in my view, that interest of the international community of States is accompanied by responsibilities to assist in building national capacity in pursuit of good governance and democratization (see, among others, General Assembly resolutions 64/12, 9 November 2009, and 64/155, 18 December 2009). This is not just a matter of allowing voices to be heard, therefore, but of translating voices into representation and political action.

Self-determination and the United Nations

Though it opens with the resounding words, ‘We the Peoples of the United Nations...’, the UN Charter remains, of course, the constitutional basis for an international organization of *States*, and it is States which are its members and directly represented, rather than the people or peoples who stand behind them. This is unexceptional, reflecting the traditional position in international law, where the principal subjects are States.

Who represents the State – in a society configured by principles of sovereignty and non-intervention – was long seen as beyond the reach of international law. ‘Effective government’ and independence from others were what mattered, together with acceptance or recognition by the governments of other States.

The Charter locates the principle of self-determination squarely within the UN’s purposes, but how that should translate into practice was never prescribed. ‘Statehood’ thus remains the necessary qualification for membership of most international organizations, and in the UN context, the *political* process of acceptance and admission as a State is by decision of the General Assembly on the recommendation of the Security Council (Article 4 of the UN Charter).

An additional twist in the overall picture, however, is provided by the law and practice of *recognition*. Ideally, this might just be a matter of declaring the facts – a State exists – but historically other States have often also included a discretionary element in their practice, reflecting their willingness or not to enter into normal diplomatic relations with the new State on the block, or with a new government which has established effective authority over all or part of the territory of an already existing State.

Within this mix of law, fact and politics, UN membership counts for a lot, but it cannot answer all the questions. During times of intense political divide, such as the Cold War, States were denied UN membership, whether or not they met the formal requirements of Article 4 of the Charter, while in less contested times, even entities falling short of the criteria of statehood have been admitted.

There is thus an uneasy connection, moderated by politics, between statehood, eligibility for UN membership, and self-determination, particularly at the point of representation at the international level.

For the people of Palestine, these issues come together in a telling way, for those displaced since 1948 and their descendants constitute more than half of the people of Palestine. The General Assembly has repeatedly stressed that, ‘the Palestinian people is the principal party to the question of Palestine...’, for example, in resolutions 3210 (XXIX), 14 October 1974, 3236 (XXIX), 22 November 1974, and 3375 (XXX), 10 November 1975; and on no occasion has it drawn any distinctions on the basis of place of residence. It is thus the people of Palestine, as a whole, who possess the right to return and the right to self-determination.

Historically, these have been among the critical constituent elements in the movement for liberation. Given the obstacles faced by the people – not the least being exile and a divided land – it is hardly surprising that the modalities for achieving democratic, representative and accountable government in a future State and in the interests of *all* Palestinians have either been sidelined by momentarily greater concerns, or left pending for later, in some imagined period to come of calm transition and reflection.

Nor is this exceptional. In practice, States commonly emerge and are accepted during ongoing conflict, or during the chaotic aftermath of state-building. At such times, often only the distant promise of elections can be offered to a people whose struggle for national liberation seems best achieved for now by the international recognition of their State. What is different in the Palestinian case, however, is the emphasis given both to return and to self-determination.

In addition, things move on, and international law is no different. Over the last fifteen to twenty years, both States and international organizations have started to review assumptions about sovereignty, and to ask whether the right to represent a State internationally should perhaps be contingent on a clear link to a valid expression of the will of the people.

Even at the 1945 San Francisco Conference, some delegates spoke of self-determination as necessarily reflecting the free and genuine expression of the will of the people, even if any

talk then of a ‘right’ to representative or democratic government would have been premature. But the idea itself persists. Article 21(3) of the Universal Declaration of Human Rights, adopted just three years later, declares that, ‘The will of the people shall be the basis of the authority of government...’ Some thirty years ago, the noted international lawyer, Antonio Cassese, remarked that the exercise of self-determination implies the freedom of the people to choose their model of internal and external governance, and that in turn requires opportunity and, among others, effective protection of related freedoms of association and speech.

In the 1980s, it was still doubted whether international law, in a positive, normative sense, had anything to say about representative, let alone democratic government, and even today election observation and UN electoral activities remain sensitive issues.

UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali nevertheless gave impetus to the democracy debate as an element integral to three position papers put out in the 1990s – *An Agenda for Peace* (1992), *An Agenda for Development* (1994), and *An Agenda for Democratization* (1996). The General Assembly, the Commission on Human Rights, the Human Rights Council, and the Human Rights Committee have likewise maintained a focus on the democratic imperative. And in related developments, the idea that intervention is acceptable in support of democratically elected governments has gained traction in Africa and Latin America, while the UN itself has continued to provide electoral assistance to new and restored democracies.

As UN Secretary-General Kofi Annan noted presciently in 2003, ‘... just as the price of exclusion is often violence, the benefit of political inclusion is a much better prospect of stability.’

For its part, the Human Rights Committee has confirmed the link between elections and representative democracy, noting that it is implicit in Article 25 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights that representatives who exercise governmental power are accountable through the electoral process for their exercise of that power.

The move to enhance the Palestinian presence in the United Nations through ‘statehood’ nevertheless carries the risk of fragmentation – where the State represents the people within the UN and the PLO represents the people outside the UN. Such a division of representation would run counter to the status quo and to the original intent of the international community in recognizing the PLO. The challenge is to maintain unity in these unique circumstances. Would that be achieved by having the PLO as the representative of the State in the UN? It might well do, if the appropriate form of words could be found. The bottom line, however, remains the will of the people, and any substantive change in the present institutional

arrangements for representation calls for approval through an expression of the popular will, followed by international recognition equivalent to that given to date, for example, by the General Assembly and the Arab League.

Elections and the will of the people

In recent years, numerous international, regional and non-governmental organizations have striven to flesh out what it means, as a matter of international law, to require of States that they follow the path of free and fair elections. Although different perceptions remain, it is increasingly accepted that popular participation is necessarily linked to rights – the right to be recognized as a person at law and hence to be registered and enabled to vote, the right of universal suffrage, the right to associate for political purposes, to establish political parties, to freedom of expression, to the secret ballot, and to a transparent and verifiable ballot count, among others.

Is there any reason why, in the case of Palestine, any of this should wait? The challenge for the people of Palestine and for those who speak for them today is probably unique in the perspective of ‘State-building’ and democratic development. It is to move consciously and openly from internationally accepted institutional representation, into the traditional State model, but without losing the legitimacy that comes from the voice of the people – to a model, therefore, in which all Palestinians continue to be represented, and are seen to be represented, in and through the UN.

Obviously, the situation in the West Bank and Gaza and among the diaspora is different from much of what has gone before. Can mechanisms not be devised and put in place which would ensure the most free and ample participation of the people of Palestine in determining their future system of governance and, in the immediate and short term, the nature and composition of their representation at the international level?

The goal of elections and democratic reform has long been on the PLO agenda. Is this not the time – the very best of times – to take that almost unprecedented step for a people on the threshold of UN membership, namely, to seek and to heed the will of the people?

Why should the people not be registered, for example? Voting by refugees and the displaced is nothing new; both the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the Inter-Parliamentary Union (IPU), as well as host States, have contributed in the past to the processes of registration, balloting, and the count. As noted above, the international community and the UN have responsibilities here, and considerable experience also in building and strengthening capacity.

The democratic imperative

The IPU's 1997 Universal Declaration on Democracy underlines, democracy presupposes a 'genuine partnership between men and women', 'free political competition', and 'open, free and non-discriminatory participation by the people, exercised in accordance with the rule of law, in both letter and spirit'. In David Beetham's words, 'representative' means 'reflecting the most important characteristics of the electorate, in the matter of geographical distribution, political opinion, and social composition', while political equality means that, 'everyone counts for one'.

As the drive for Palestinian statehood gathers momentum, understandably given the intransigence of certain parties and the obstacles repeatedly placed in the way of progress, that one important question still raises its head: Who will represent the people of and in the State? Of what value, democratically, are historical declarations of intent? Or assertions of present authority? Or the status quo? People's expectations of government have moved on and, in my view, democracy requires representative institutions and the mechanisms to allow their functioning and change. In appropriate circumstances, their realisation can be a joint, co-operative effort, but neither individual participation nor assent can be taken for granted, anymore than accountability to the people.

International law does not yet make democratic representative government a condition of statehood, or even a condition of membership of the United Nations (regional organizations are another matter). But the character of government and representation *is* increasingly a matter of international concern and inquiry, while the people also increasingly embed their claims and their right to accountable government not only in local principles and precepts, but also in the rules and standards endorsed internationally.

Selected bibliography

1948 Universal Declaration of Human Rights: UN General Assembly resolution 217 (III) A, 10 December 1948

1966 International Covenant on Civil and Political Rights: UN General Assembly resolution 2200A (XXI), 16 December 1966

Beetham, David, *Democracy and Human Rights*, Oxford: Blackwell Publishers, 1999

Cassese, Antonio, 'The Self-Determination of Peoples', in Henkin, L., ed., *The International Bill of Rights – The International Covenant on Civil and Political Rights*, New York: Columbia University Press, 1981, 92

Cassese, Antonio, 'Political Self-Determination – Old Concepts and New Developments', in Cassese, A., ed., *UN Law/Fundamental Rights*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1979, 137

Goodwin-Gill, Guy S., *Free and Fair Elections*, 2nd rev'd and expanded edition, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006: <http://www.ipu.org/english/books.htm#free06>

Human Rights Committee, General Comment No. 25, 'The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service', 12 July 1996, collected in 'Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies': UN doc. HRI/GEN/1/Rev.9, 27 May 2008

Inter-Parliamentary Union, Universal Declaration on Democracy, adopted without a vote by the Inter-Parliamentary Council at its 161st Session, Cairo, 16 September 1997: <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>

United Nations, 'Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization', Report of the Secretary-General: UN doc. 58/212, 4 August 2003.

United Nations General Assembly resolution 64/12, 'Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies', 9 November 2009

¹²

United Nations General Assembly resolution 64/155, ‘Strengthening the role of the United Nations in enhancing periodic and genuine elections and the promotion of democratization’, 18 December 2009